

**Список літератури:** 1. Избаш К. С. Сутність, мета та форми управління персоналом органів досудового слідства / К. С. Избаш // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 211–214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ikcodc.pdf>. 2. Про затвердження Порядку проведення експерименту з підготовки фахівців для Міністерства внутрішніх справ : наказ МВС України, М-ва освіти, молоді та спорту України, Міноборони України від 19 трав. 2011 р. № 77/462/263 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0712-11>. 3. Роша А. Н. Профессиональная ориентация и профессиональный отбор в органах внутренних дел : учеб. пособие / А. Н. Роша. – М. : Акад. МВД СССР, 1989. – 76 с.

Надійшла до редколегії 25.02.2012

*Определены формы управления качеством кадрового обеспечения органов внутренних дел, уточнено их значение; проанализированы основные проблемы реализации таких форм управления, предложены возможные пути их решения.*

*Forms of management by quality of the skilled providing of organs of internal affairs are determined, their value is specified; the basic problems of realization of such management forms are analyzed and the possible ways of their decision are offered.*

УДК 349.6

**І. Д. Казанчук**

### **СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

*Дана характеристика принципів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено поняття та основні ознаки змісту адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у природоохоронній сфері. Розглянуто проблеми та шляхи покращення забезпечення органами внутрішніх справ природоохоронної функції держави.*

У XXI сторіччі увесь світ опинився у стані екологічної кризи і постійних природних катаклізмів. Загальновідомо, що Україна – одна з більш населених країн Європи, яка є багатішою і за площею, і за ресурсним потенціалом, а також, на жаль, є однією з найбільш проблематичних в екологічному відношенні держав Європи. Різке прискорення негативних соціальних, економічних й екологічних процесів у нашій державі пов'язане не лише з високим рівнем концентрації промисловості і сільськогосподарських комплексів та у зв'язку з головною у світі техногенною катастрофою – аварією на Чорнобильській АЕС, але й з екстенсивним використанням державними й приватними структурами природних ресурсів, відсутністю дієвого механізму управління й контролю за виконанням законів

© Казанчук І. Д., 2012

про охорону природи та системи покарань за шкоду, заподіяну протиправними діями природному середовищу.

Саме тому на сучасному етапі розвитку України екологічна безпека та охорона навколишнього природного середовища визнані важливою сферою її життєдіяльності. Закріплене в Конституції України право громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище [1, ст. 50] зобов'язало українську державу на належну реалізацію цього права, задіявши для цього всі гілки влади (законодавчу, виконавчу та судову).

Провідна роль у сфері захисту навколишнього природного середовища, інтересів суспільства і держави в галузі природокористування належить органам виконавчої влади, пріоритетне місце серед яких відводиться органам внутрішніх справ. Забезпечуючи охорону навколишнього природного середовища, органи внутрішніх справ використовують заходи адміністративної, кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової діяльності. Найбільшою за обсягом є адміністративна діяльність [2, с. 218].

У різні часи питання охорони природи та правового регулювання відносин в екологічній сфері ставали предметом дослідження екологів та правників. Щодо вчених-адміністративістів сучасності особливу увагу хотілося б приділити працям таких науковців, як В. І. Андрейцев, О. М. Бандурка, П. Д. Біленчук, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калужний, А. П. Ключніченко, В. О. Лішкан, В. І. Олефір, В. І. Семчик, О. М. Ткаченко, О. М. Хіміч, Ю. С. Шемшученко та інші.

Однак, незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів із наукових праць з зазначених питань, діяльність органів внутрішніх справ в адміністративно-правовому аспекті у сфері охорони навколишнього природного середовища залишається недостатньо вивченою. Саме тому *метою статті* визначено з'ясування змісту й основних ознак адміністративної діяльності органів внутрішніх справ у забезпеченні функції охорони довкілля з метою окреслення шляхів її удосконалення.

Як вже зазначалося, у сфері охорони навколишнього природного середовища адміністративна діяльність посідає основне місце, оскільки в її реалізації задіяна більшість працівників ОВС. Крім цього, діяльність органів внутрішніх справ щодо забезпечення екологічної безпеки та охорони довкілля здійснюється значною мірою за допомогою адміністративно-правових засобів. Так, статистичні дані засвідчують, що 90 % виявлених правопорушників у галузі екології та природокористування притягуються до відповідальності в адміністративному порядку [3, с. 89].

Згідно з Конституцією України, орієнтація на людину, її права та інтереси є головним імперативом діяльності державних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ України, які в ході своєї діяльності повинні забезпечити виконання вимог чинного законодавства, виходячи з пріоритетності прав і свобод людини [1].

Тому зрозуміло, що соціальною значущістю діяльності ОВС (міліції) набуває внаслідок того, що вона пов'язана з вторгненням у

сферу прав і свобод громадян завдяки можливості застосування заходів примусу. Подібне вторгнення неминуче, оскільки за відсутності третьої (владної) сили, здатної здійснювати примусовий захист права, в суспільстві може початися «війна всіх проти всіх» [4, с. 29]. Але в цьому аспекті треба враховувати те, що закон вимагає від працівника міліції роз'яснювати громадянинові у всіх випадках обмеження його прав і свобод, причини такого обмеження, а також обов'язки, що виникають у зв'язку з цим.

Враховуючи цю особливість та спираючись на теоретичні основи, можна визначити адміністративну діяльність органів внутрішніх справ (міліції) у сфері охорони навколишнього природного середовища як цілеспрямовану виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність, врегульовану нормами адміністративного (природоохоронного) законодавства, спрямовану на захист екологічних прав громадян, охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, попередження й припинення протиправних дій, застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу.

На підставі зазначеного на концептуальному рівні (праці Голосніченка І. П., Бандурки О. М., Остапенко О. І., Римаренко Ю. І., та інших) виділимо характерними ознаками адміністративної діяльності ОВС у сфері охорони навколишнього природного середовища наступні:

*По-перше*, її виконавчо-розпорядчий характер, що виявляється, з одного боку, в обов'язковому виконанні органами внутрішніх справ, поряд з іншими органами виконавчої влади, приписів, які встановлені нормами чинного законодавства, а з іншого – в наданні права посадовим особам ОВС у визначених законом випадках застосовувати заходи адміністративного примусу.

*По-друге*, державно-владний характер адміністративної діяльності, який знаходить своє відображення при здійсненні органами внутрішніх справ владних повноважень від імені держави, в межах її компетенції, передбаченої чинним адміністративним законодавством. Так, в Законі України «Про міліцію» вказано, що законні вимоги працівників міліції є обов'язковими для виконання громадянами і посадовими особами [5, ст. 20].

*По-третьє*, обов'язковий підзаконний характер такої діяльності. Це означає, що ця діяльність основана на законі; здійснюється у межах і в порядку, вказаних у законі, та задля досягнення мети, визначеної законом. Зокрема, у ст. 3 Закону України «Про міліцію» наголошується на тому, що діяльність міліції ґрунтується на принципі законності [5].

*По-четверте*, підзвітність та підконтрольність адміністративної діяльності ОВС у процесі здійснення охорони навколишнього природного середовища не тільки вищестоящим ОВС, а й відповідним державним органам і органам місцевого самоврядування. Так, відомча, державна і громадська форми контролю за діяльністю ОВС

чітко визначені в Законах України «Про міліцію», «Про інформацію». Слід зазначити, що цими ж законами, а також ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Конвенцією ЄЕК ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» та рядом інших законодавчих актів України передбачено зобов'язання органів виконавчої влади, у тому числі й органів внутрішніх справ, повідомляти громадськість про стан екологічної безпеки в країні, результати природоохоронної діяльності та надавати іншу екологічну інформацію [6]. Підкреслимо, що в системі МВС України безпосередньо такою роботою займаються підрозділи по зв'язках із громадськістю та засобами масової інформації. Проте для ефективності такої діяльності, на нашу думку, доречно було б створити на рівні міністерства Департамент інформаційно-комунікаційних технологій зі структурними підрозділами в областях.

*І по-н'яте*, профілактична спрямованість, яка забезпечується організацією роботи усіх підрозділів ОВС, спрямованою на створення сприятливих умов для розвитку відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища, дотримання законності та попередження правопорушень.

Безсумнівно, саме у двох останніх рисах виявляється соціальна значущість адміністративної діяльності ОВС в дослідженій сфері, що певною мірою підвищує роль державного і громадського контролю за діяльністю ОВС у сфері охорони довкілля та вказує на можливість впливу на відповідальність правоохоронців за неналежне виконання ними природоохоронної функції.

У процесі здійснення адміністративної діяльності з охорони довкілля ОВС щодня вступають у численні відносини як усередині своєї структури, так і з представниками органів і підрозділів інших рівнів правоохоронної системи, а також з фізичними та юридичними особами різних організаційно-правових форм. І залежно від того, де складаються ці відносини, виникають, розвиваються чи припиняються, розрізняють сферу та способи реалізації адміністративно-правових норм, які регулюють ці відносини.

Фактично за напрямками впливу зміст адміністративної діяльності ОВС [7, с. 54], спрямованої на охорону навколишнього природного середовища в цілому та її окремих елементів (зокрема, природні території, які знаходяться під державною охороною), які складають адміністративно-правові відносини, виявляється:

1) усередині самих органів під час організації й координації роботи конкретних служб і підрозділів, їх взаємодії між собою, а також передбачає кадрове, ресурсне, інформаційне та інше забезпечення органів внутрішніх справ з метою покращення ефективності природоохоронної діяльності. У даному випадку мова йде про внутрішньо-організаційні (системні) відносини, від яких залежить успішність вирішення природоохоронних завдань працівниками ОВС;

2) у процесі безпосередньої практичної реалізації завдань з охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки силами і засобами ОВС. Це вже зовнішні відносини, які виникають з приводу й у зв'язку з безпосередньою охороною навколишнього природного середовища. Зовнішня діяльність спрямована на упорядкування відносин поза межами структури органів внутрішніх справ, тобто між органами внутрішніх справ та іншими державними природоохоронними структурами, засобами масової інформації та громадськістю. Її метою є виявлення, попередження й припинення правопорушення в екологічній сфері, здійснення контрольно-наглядової діяльності (наприклад, вирішення питання стосовно отримання громадянином дозволу на придбання мисливської зброї) тощо.

Незважаючи на ту обставину, що зовнішня адміністративна діяльність ОВС у галузі охорони навколишнього природного середовища є надзвичайно широкою і головною, існує один вагомий нюанс – ця діяльність дуже тісно торкається прав і свобод багатьох суб'єктів даних відносин. Відповідно будь-яке відхилення від закону може істотно впливати на реалізацію громадянами своїх екологічних прав чи навіть порушувати їх.

В цьому аспекті специфіка адміністративної (виконавчо-розпорядчої) діяльності полягає в тому, що ОВС у процесі здійснення природоохоронної функції держави можуть видавати відомчі нормативні акти, які стосуються інтересів і прав або безпосередньо співробітників ОВС, або опосередковано – інших суб'єктів цих правовідносин. З цієї позиції можна впевнено сказати, що ОВС в екологічній сфері не стільки притягують до юридичної відповідальності осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, скільки запобігають або припиняють вчинення екологічних правопорушень шляхом застосування в межах своєї компетенції адміністративно-правових заходів щодо їх виявлення, запобігання та усунення [8, с. 28–31]. Так, наприклад, ці адміністративно-правові заходи можуть бути спрямовані на виявлення всіх випадків порушення правил, заборон і обмежень, що передбачені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», на усунення причин та умов, які сприяють вчиненню екологічних правопорушень, використовуючи при цьому контрольно-наглядову функцію за дотриманням природокористувачами встановленого адміністративно-правового режиму, а також для забезпечення гарантій виконання посадовою особою своїх обов'язків задля задоволення громадянами законних інтересів та охорони їх екологічних прав.

Щодо адміністративно-правових норм, які регулюють функціонування ОВС у процесі здійснення зовнішньої адміністративної функції в екологічній сфері, слід зазначити, що аналіз нормативно-правових актів України визначає такі напрямки, як: забезпечення екологічної безпеки; охорона навколишнього природного середовища; виявлення, запобігання і припинення екологічних адміністративних правопорушень; сприяння громадянам, посадовим особам

підприємств, установ і організацій в реалізації ними екологічних прав та обов'язків; здійснення дозвільної системи; контроль за дотриманням нормативів і стандартів учасниками дорожнього руху з метою забезпечення охорони атмосферного повітря від забруднення; охорона на основі договорів відособлених ділянок природного середовища [9].

У свою чергу, внутрішня адміністративна діяльність підрозділів ОВС у сфері здійснення природоохоронних функцій регулюється нормами адміністративного законодавства, яке, зокрема, визначає порядок проходження служби в органах внутрішніх справ [10].

У цілому, вся сукупність адміністративно-правових норм складає правову основу функціонування ОВС, а також визначить специфіку діяльності спеціалізованих природоохоронних підрозділів міліції, створення яких в системі ОВС у майбутньому ми вважаємо необхідністю.

Необхідно зауважити, що суб'єктами внутрішньо організаційних відносин завжди виступають співробітники ОВС, у свою чергу в зовнішніх відносинах, з одного боку, суб'єктом є орган внутрішніх справ, з іншого – громадяни, посадові особи підприємств, установ та організацій, не підвідомчі органам внутрішніх справ. Той факт, що в процесі зовнішньої адміністративної діяльності ОВС природоохоронні функції пов'язані з практичним вирішенням завдань поза системою МВС України, надає їй превалюючої ролі. Саме у процесі виконання зовнішніх адміністративних функцій найбільше виявляється специфічне значення ОВС як виконавчого органу державної влади, адже в ході здійснення ним адміністративної діяльності застосовуються адміністративно-примусові заходи до не підлеглих органу внутрішніх справ представників підприємств, установ, організацій, посадовців і пересічних громадян [7, с. 23].

Звісно, для повної і всебічної характеристики адміністративної діяльності ОВС в екологічній сфері важливе значення має юрисдикційна її частина. Але якщо звернутися до законодавства України, то відповідно до ст. 222 КУпАП ОВС (міліція), виконуючи притаманні їм природоохоронні функції та маючи значну компетенцію щодо розгляду адміністративних правопорушень, в той же час не включені у систему суб'єктів адміністративної юрисдикції і не мають права ухвалювати остаточні рішення відносно екологічно-санітарних правопорушень [11]. З цієї причини знижується оперативність при розгляді адміністративних справ з екологічних правопорушень, невинуватене затягування його термінів.

Підсумовуючи усе викладене, можна зробити певні висновки:

*по-перше*, адміністративна діяльність поряд з іншими видами діяльності ОВС в сфері охорони навколишнього природного середовища є головною у забезпеченні природоохоронної функції держави. При цьому внутрішньо організаційна і зовнішня її види тісно пов'язані між собою і мають загальну спрямованість на захист екологічних прав і свобод громадян, забезпечення сприятливих умов для життя і здоров'я населення та раціональне використання природних ресурсів;

*по-друге*, аналіз природоохоронної практики виявив підстави для внесення змін до чинного законодавства України про доцільність створення екологічної міліції (поліції) в системі МВС із наділенням її права юрисдикційної діяльності, а також укомплектувати цей орган висококваліфікованими кадрами, розробити положення про їх організацію з метою ефективного виконання поставлених перед ОВС завдань у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки;

*по-третє*, надання провідної ролі адміністративно-правовим заходам обумовлює необхідність перегляду діючого механізму адміністративно-правової діяльності ОВС у сфері охорони навколишнього природного середовища, насамперед, у контексті поважного ставлення до прав, свобод і обов'язків громадян [5, ст. 3], адже саме від цього залежить показник рівня законності та стан екологічної безпеки в країні.

**Список літератури:** 1. Конституція України : [прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Зі змін. та допов. 2. Адміністративна діяльність : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / [М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калайнов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с. 3. Поліщук Г. С. Чинники, що зумовлюють латентність злочинів проти довкілля / Г. С. Поліщук // Науковий вісник НАВСУ. – 2010. – № 5. – С. 83–94. 4. Білий П. Правова держава і правова культура: взаємозв'язок та результативність / П. Білий // Право України. – 1999. – № 12. – С. 23–32. 5. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 6. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : посібник / за заг. ред. О. І. Остапенка. – 2-ге вид. – Л. : ЛьвДУВС, 2006. – 295 с. 8. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2006. – 332 с. 9. Гамалюк Б. Еколого-правова діяльність міліції з дотримання державних екологічних гарантій [Електронний ресурс] / Б. Гамалюк // Демократичне врядування. – Вип. 2. – 2008. – [7 с.]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008\\_2/fail/Gamalyuk.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Gamalyuk.pdf). 10. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 лип. 1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>. – Редакція від 11.11.2011. 11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : наук.-практ. комент. / за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. – Х. : Одиссей, 2010. – 1024 с.

*Надійшла до редколегії 11.02.2012*

*Дана характеристика принципів административной деятельности органов внутренних дел в сфере охраны окружающей природной среды. Определены понятия и основные признаки содержания административной деятельности органов внутренних дел в природоохранной сфере. Рассмотрены проблемы и пути улучшения обеспечения органами внутренних дел природоохранной функции государства.*

*The characteristic of administrative activity of internal affairs organs in the field of environmental protection principles is given. Concepts and basic signs of maintenance of administrative activity of organs of internal affairs in a nature protection sphere are certain. Problems and ways of improvement of providing the organs of internal affairs of nature protection function of the state are considered.*

УДК 342.95

**Т. А. Кобзєва**

### **СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ**

*На основі комплексного дослідження визначено поняття системи суб'єктів адміністративно-правової протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, її ознаки, охарактеризовано органи державної влади, що входять до неї.*

Адміністративно-правова протидія легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, як і будь-яка управлінська діяльність, реалізується сукупністю уповноважених на те суб'єктів. Саме від злагодженої роботи органів державної влади у цій сфері буде залежати її результат. На сьогоднішній день в Україні діє досить багато органів, завданнями яких є профілактика, попередження, виявлення та припинення легалізації незаконно одержаних доходів. Для одних органів таке завдання є основним, для інших – другорядним. При цьому кожен із них діє лише в системі органів, а не відокремлено.

Питання діяльності державних органів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, досліджували такі вітчизняні науковці, як О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, М. В. Бондарева, Л. К. Воронова, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, О. Ю. Грачова, О. М. Джужа, Л. М. Доля, В. П. Дюкарев, О. В. Кальман, А. Т. Комзюк, С. Ф. Константинов, М. Й. Коржанський, М. П. Кучерявенко, В. І. Олефір, П. С. Пацурківський, О. П. Рябченко, Л. А. Савченко, О. Ю. Синявська, А. І. Сирота, С. Г. Стеценко та ін. Однак питання систематизації суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, на сьогоднішній день детально не досліджувалося.

Метою статті є визначення системи суб'єктів адміністративно-правової протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, що діє в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: визначити поняття та ознаки системи суб'єктів протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом; установити органи державної влади, що входять до вказаної системи, здійснити їх систематизацію.